Hans Böckler Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Expertise
für die Hans-Böckler-Stiftung

Leistungsorientierte Vergütung: Betriebliche Umsetzung des § 18 TVöD am Beispiel der Kommunen

Projekt-Nr. 2006-839-5

Dr. Karin Tondorf
April 2006

Inhalt

Einführung 3

1. Erste Überlegungen zur Umsetzung 4
   - 1.1 Leistungsentgelte oder Ausschüttung nach dem „Gießkannenprinzip“? 5
   - 1.2 Wie beginnen? 6
   - 1.3 Klärungen zur Finanzierung der Leistungsentgelte 7

2. Geltung der Dienst-/Betriebsvereinbarung 7
   - 2.1 Sachlich: Erfolgsprämien gesondert regeln? 7
   - 2.2 Räumlich: Flächendeckende oder schrittweise Einführung? 8
   - 2.3 Personell: Zugänglich für alle Beschäftigten? 9
   - 2.4 Analoge Anwendung der Regelung auf Beamt/innen? 10

3. Verteilungsgrundsätze 10
   - 3.1 Diskriminierungsfreiheit als Grundsatz 11
   - 3.2 Verteilungsmodelle in der Diskussion 11
   - 3.3 Höhe der individuellen Leistungsentgelte 13
   - 3.4 Relationen zwischen Leistung und Leistungsentgelt 14
   - 3.5 Leistungsmaßstab 16

4. Was ist Leistung? Was ist Erfolg? 17
   - 4.1 Mögliche Leistungsziele/-kriterien 17
   - 4.2 Wie lassen sich Leistungsziele/-kriterien finden? 19

5. Wie soll Leistung festgestellt und bewertet werden? 20
   - 5.1 Zielvereinbarungen 20
   - 5.1.1 Grundsätze 21
   - 5.1.2 Zielvereinbarungsgespräche, Zwischenbilanzen, Zielerreichungsgespräche 22
   - 5.2 Systematische Leistungsbewertung 24
   - 5.2.1 Klassische merkmalorientierte Beurteilung? 24
   - 5.2.2 Leistungsmessung auf Basis von Kennzahlen 25
   - 5.2.3 Aufgabenbezogene Bewertung 26

6. Betriebliche Kommission 27

7. Dokumentation und Überprüfung der Vergabe der Leistungsentgelte 27

8. Rechte der Beschäftigten 28

9. Einführung als Prozess 29

Literatur 30

Einführung

Die Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes haben mit dem ab Oktober 2005 in Kraft getretenen Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) eine zweite Initiative zur Einführung von Leistungsentgelten gestartet: Mit Beginn des Jahres 2007 sollen bei Bund und Kommunen Leistungsentgelte eingeführt werden. Bereits vor zehn Jahren wurde der erste Versuch unternommen, Leistungszulagen und – prämien im kommunalen Bereich zu verbreiten. Ein entsprechender Rahmentarifvertrag über Grundsätze für Leistungszulagen und -prämien (TV-L) bot die Möglichkeit dafür. Die Bilanz war jedoch ernüchternd - nur wenige Kommunen nahmen das Angebot wahr, auf tariflicher Basis Leistungsentgelte einzuführen.

Die Gründe hierfür sind vielfältig: Als größtes Hemmnis galt die Finanzierung der Leistungsentgelte aus Haushaltsmitteln. Aufgrund der skeptischen bis ablehnenden Haltung von Beschäftigten und Personalräten galt die leistungsorientierte Vergütung als „heißes Eisen“, das nicht ohne Not angefasst werden sollte. Alles in allem erschien es zweifelhaft, ob sich die Einführung einer leistungsorientierten Vergütung wirtschaftlich rechnet (Jochmann-Döll/Tondorf 2005).

Mit § 18 TVöD wurden nun modifizierte Rahmenbedingungen geschaffen, die den Kommunen die Einführung der Leistungsentgelte erleichtern sollen. Dies trifft insbesondere auf die Finanzierung zu: Die Tarifvertragsparteien verständigten sich darauf, dass sich das Budget für die Leistungsentgelte aus umgewidmeten Entgeltbestandteilen der Beschäftigten speisen soll. Zugleich wurde eine höhere Verbindlichkeit bei der betrieblichen Umsetzung des tariflichen Rahmenwerks angestrebt. Die Tarifvertragsparteien bekunden in einer Protokollerklärung ausdrücklich ihre Übereinstimmung in der Frage, dass sie die zeitgerechte Einführung der Leistungsentgelte zum 1.1.2007 als sinnvoll und notwendig erachten. Die Betriebsparteien werden aufgefordert, rechtzeitig vor diesem Termin die betrieblichen Systeme zu vereinbaren (vgl. Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4). Für den Fall, dass keine betriebliche Vereinbarung zustande kommt, ist eine Alternativlösung einer nicht-leistungsbezogenen Ausschüttung vorgesehen, die im Vergleich zur leistungsbezogenen Vergütung für die Beschäftigten finanziell ungünstiger gestaltet ist.

Auch wenn die Finanzierung des Gesamtvolumens erleichtert wird – einfach wird die Umsetzung des § 18 TVöD aus der Sicht zahlreicher kommunaler Arbeitgeber und Personalräte nicht sein. Dies ist die vorherrschende Einschätzung von Führungskräften und Personal- und Betriebsräten, die anlässlich von Informationsveranstaltungen, Seminaren und betrieblichen Workshops zu hören ist. Der Qualifizierungsbedarf wird als sehr hoch eingeschätzt, da viele Kommunen in dieser Frage Neuland betreten. Führungskräfte, Personal-/Betriebsräte wie Beschäftigte haben größtenteils entweder keine oder nur geringe Erfahrungen mit zielorientierter Führung und leistungsbezogener Vergütung. Die Instrumente zur Erststellung und Bewertung von Leistungen sind nicht tarifvertraglich ausgestaltet – dies wird vielfach eher als Bürde denn als Chance empfunden. Dies gilt auch für die Verteilungsgrundsätze, die zwangsläufig zu neuen Entgeltdifferenzierungen

innerhalb der Belegschaft führen werden. Das Risiko der Demotivierung von Teilen der Belegschaft ist hoch. Dies zeigt auch ein Erfahrungsbericht für den Bereich der Beamt/innen (BMI 2001). Nicht befriedigend lösbar erscheint vielerorts auch die Frage, wie eine Gleichbehandlung von Tarifbeschäftigten und Beamt/innen bei der Leistungsbezahlung erreicht werden kann. Insgesamt werden die aktuellen Rahmenbedingungen wie auch der Zeitpunkt der Einführung als ungünstig eingeschätzt: Nach wie vor sind die finanziellen Ressourcen in den meisten Kommunen knapp, Personalabbau belastet oftmals das betriebliche Klima. Die Einführung der Doppik steht in vielen Kommunen an. Auch auf Seiten der Beschäftigten wird mit Skepsis auf die neue Tarifregelung reagiert. Es wird befürchtet, dass Leistungsentgelte dazu führen werden, die Leistungsschraube weiter anzuziehen und über diesen Weg forciert Personal abzubauen.

Nach dem Wortlaut des Tarifvertrages bezwecken die Tarifvertragsparteien mit der Einführung der Leistungsentgelte in erster Linie eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen – so die Zielbestimmung des § 18 TVöD. Des Weiteren soll die Einführung von Leistungsentgelten dazu beitragen, Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz zu stärken.

Zweifel an der Anreizwirkung und an der Wirtschaftlichkeit der Leistungsentgelte nach TVöD äußerte die Bertelsmann-Stiftung kürzlich in einer Pressemeldung[1]. Mit Verweis auf eine im Auftrag ausgeführte international vergleichende Studie (Köllner 2006) wird die These vertreten, dass die leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Dienst kaum Motivationsanreize schaffen wird und öffentliche Haushalte ab dem 1. Januar 2007 mit Mehrbelastungen rechnen müssen.

Inwieweit der ehrgeizige Anspruch der Tarifvertragsparteien eingelöst werden kann, wird von der Ausgestaltung und Anwendung der betrieblichen Vereinbarungen abhängen. Die vorliegende Expertise will hierzu Informationen und Impulse liefern. Sie basieren auf zahlreichen Gesprächen mit Führungskräften, Personalräten und haupt- und ehrenamtlichen Gewerkschafter/innen anlässlich von Seminaren, Konferenzen und Arbeitskreisen zu dieser Thematik, auf eigenen empirischen Untersuchungen (Tondorf 1995, 1997, 2003, Tondorf/Bahnmüller/Klages 2004, Jochmann-Döll/Tondorf 2004, Tondorf/Jochmann-Döll 2005) sowie auf Literatur zu leistungsbezogenen Vergütungen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor.

1. Erste Überlegungen zur Umsetzung

Angesichts der geringen Erfahrungen und der schwierigen Rahmenbedingungen der Kommunen ist es nicht überraschend, dass die erste Reaktion auf die tarifliche Initiative zur Einführung von Leistungsentgelten zunächst einmal verhalten ausfällt. Doch zwischenzeitlich haben zahlreiche Betriebsparteien bereits begonnen für sich zu klären, was die Tarifregelungen im Einzelnen für die eigene Organisation bedeuten, welche Entscheidungen zu treffen sind und wie eine Umsetzung in den Grundzügen aussehen könnte.

[1] Pressemeldung vom 21.3.2006: Studie: Leistungsorientierte Vergütung im öffentlichen Dienst bringt kaum Motivationsanreize.

Die Rahmenregelungen, insbesondere die Aufzählung der betrieblich zu regelnden Inhalte, vermittelten einen ersten Eindruck von der Komplexität des Themas. Da bislang keine oder nur geringe Erfahrungen mit monetären Anreizen gesammelt werden konnten, wird vielfach erwartet, dass die kommunalen Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften nähere Erläuterungen zum Tarifvertrag und Empfehlungen für DV/BV entwickeln werden. Personalräte und Arbeitgeber von kleinen Kommunen wollen oftmals erst einmal abzuwarten und aus Erfahrungen der „Vorreiter-Kommunen“ lernen.

Seitens der KGSt bildete sich eine Lenkungsgruppe, die Vorstellungen für die Umsetzung des § 18 TVöD entwickelte (KGSt 2006). Auch innerhalb der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di werden Fragen der Umsetzung und mögliche Inhalte von Dienstvereinbarungen/Betriebsvereinbarungen geklärt. Es gründeten sich Arbeitskreise, so z.B. im verd.i-Landesbezirk NRW, wo bereits Erfahrungen mit tariflichen und betrieblichen Regelungen bestehen.

1.1 Leistungsentgelte oder Ausschüttung nach dem „Gießkannen-Prinzip“?

Für viele Betriebsparteien ist es ein vorrangiges Anliegen zu klären, ob überhaupt eine betriebliche Vereinbarung angestrebt werden soll oder ob die von den Tarifvertragsparteien vorgesehene Alternativlösung Vorteile bringt. Die Entscheidungsalternative sieht wie folgt aus:

Für den Fall, dass eine betriebliche Vereinbarung zustande kommt, ist für 2007 ein Topf zu bilden, der in der Höhe 1% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres der unter den TVöD fallenden Beschäftigten beträgt (vgl. § 18 Absatz 3). Ziel ist ein Gesamtvolumen von 8 %. Dieses Budget ist zweckentsprechend zu verwenden und jährlich auszuschütten.

Für den Fall, dass keine betriebliche Regelung zustande kommt, wurde Folgendes geregelt:

- Gibt es keine Regelung bis zum 31.7.2007, erhalten die Beschäftigten 12 % des für den Monat September 2007 jeweils zustehenden Tabellenentgelts im Dezember 2007 ausgezahlt.
- Gibt es keine Regelung bis zum 30. September 2007, erhalten die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 2008 6% des für den Monat September jeweils zustehenden Tabellenentgelts.
- In den jeweiligen Folgejahren erhöht sich das Leistungsentgelt um den Restbetrag des Leistungsentgelt-Gesamtvolumens.
- Solange auch später keine Einigung zustande kommt, gelten die 6 % Regelung sowie die Regelung zur Erhöhung des Leistungsentgeltes im Folgejahr entsprechend.

Die vorgenannte Regelung bedeutet, dass im Falle des Nichtzustandekommens einer betrieblichen Vereinbarung nur 12 % bzw. 6 % des jeweiligen **Tabellen**entgelts an die Beschäftigten ausgezahlt wird. Würde nach Leistung gezahlt, würde ein höheres Volumen ausgeschüttet werden, denn die für die Topfbildung vorgeschriebenen 1% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des Tarifvertrags fallenden Beschäftigten des

jeweiligen Arbeitgebers umfassen nicht nur das Tabellenentgelt, sondern auch die in Monatsbeträgen festgelegten Zulagen einschl. Besitzstandszulagen sowie Entgelte im Krankheitsfall und bei Urlaub, soweit diese Entgelte in dem betreffenden Jahr ausgezahlt worden sind (vgl. Protokollnotiz zu Abs. 3 Satz 1 § 18 TVöD VKA).

Die Differenz zwischen dem nicht-leistungsbezogenen Ausschüttungsbetrag (12% in 2007 bzw. 6% in 2008 und in Folgejahren) und dem Betrag, der sich aus 1% der ständigen Monatsentgelte ergibt, wird in den „Leistungstopf“ gezahlt und nur bei einer Bestehen einer DV/BV ausgezahlt. Für den Arbeitgeber bedeutet dies, dass er bei Nichteinigung eine geringere Summe an die Beschäftigten auszuschütten hat als bei Einigung auf eine Vereinbarung. Das Alternativszenario könnte für Kommunen auf den ersten Blick finanziell attraktiv sein. Jedoch greift diese Betrachtung zu kurz. Zu berücksichtigen sind auch die monetären und nicht-monetären Effekte, die bei einer Vereinbarungslösung erzielt werden können: eine höhere Effektivität und Effizienz des Verwaltungshandelns und eine Erhöhung der Kundenfreundlichkeit.

Aus der Perspektive der Beschäftigten spielt bei der Abwägung der Alternativen die Überlegung eine Rolle, dass bei einer leistungsunabhängigen Ausschüttung gewährleistet wäre, dass ihnen 12% des September-Tabellenentgeltes in 2007 bzw. 6% in 2008 und ggf. in Folgejahren ausgezahlt werden würden. Im Falle der Leistungsbezahlung ist es jedoch ungewiss, ob sie überhaupt ein Leistungsentgelt erhalten und wie hoch dieses ausfällt. Es kann vergleichsweise niedriger oder höher sein als die Zahlungen mit der „Gießkanne“. Die Höhe des Leistungsentgeltes ist jedoch nicht nur von der eigenen Leistung abhängig. Sie wird wesentlich dadurch beeinflusst, wie Leistung bewertet wird und welche Verteilungsgrundsätze die Betriebsparteien vereinbaren.

1.2 Wie beginnen?

Der „klassische“ Weg zu einer DV/BV besteht darin, dass die Betriebsparteien jeweils für sich die Eckpunkte einer Regelung klären und – ggf. gestützt durch externen Sachverstand – in die Verhandlungen gehen. Es werden jedoch auch andere Einstiegswege beschritten:

- Tarifliche Leistungsentgelte als Projekt
  Einige Kommunen organisieren die Klärung von Fragen der Leistungsvergütung als Projekt, an dem Führungskräfte aus verschiedenen Bereichen und Personalräte beteiligt sind. Als Auftakt zur Projektarbeit wird eine breiter angelegte Informationsveranstaltung für Führungskräfte und Personalräte durchgeführt, aus deren Mitte sich die Teilnehmer/innen am Projekt rekrutieren. Auf diese Weise werden die Führungskräfte frühzeitig in den Planungsprozess einbezogen. Strittige Fragen zwischen Personalvertretung und Arbeitgeber werden im Rahmen der Projektarbeit vorgeklärt.

- Start durch Bildung einer paritätisch besetzten Kommission
  Ein anderer Weg besteht darin, frühzeitig eine paritätisch besetzte Kommission zu bilden, die die wesentlichen Fragen einer betrieblichen Regelung vorklärt. Dadurch wird die Arbeit der Entwicklung eines betrieblichen Systems auf mehrere Personen verteilt.

Vielerorts informieren die Kommunen zunächst die Führungskräfte und Gleichstellungsbeauftragte über die tariflichen Rahmenregelungen und diskutieren mit ihnen die Aufgaben, die für Führungskräfte aus § 18 TVöD erwachsen. Diese Veranstaltungen bieten der Verwaltungsleitung die Möglichkeit, erste Einschätzungen der Führungskräfte zu wesentlichen Fragen der Leistungsentgelte zu erhalten. Vor diesem Hintergrund entwickelt die Arbeitgeberseite ihr Konzept für die Einführung leistungsbezogener Entgelte.

Die frühzeitige Einbeziehung der Führungskräfte erweist sich in dieser Frage als sinnvoll, da über diesen Weg größere Chancen bestehen, diese Beschäftigtengruppe zu motivieren und ihre Führungskompetenzen zu stärken. An den Führungskräften führt letztlich kein Weg vorbei: Sie sind es, die die Beschäftigten zum Abschluss von Zielvereinbarungen motivieren sollen. Sie müssen in der Lage sein, die Leistung der Beschäftigten kompetent und vorurteilsfrei zu bewerten. Insbesondere in jenen Bereichen, die bisher weder Zielvereinbarungen noch leistungsbezogene Vergütungen praktizieren, kommt die Einführung der Leistungsentgelte einem Kulturwandel in der Führung gleich.

1.3 Klärungen zur Finanzierung der Leistungsentgelte

Der Tarifvertrag gibt vor, dass das Gesamtvolumen im Jahr 2007 1% der ständigen Monatsentgelte des Vorjahres aller unter den Geltungsbereich des TVöD fallenden Beschäftigten des jeweiligen Arbeitgebers entspricht. Der Begriff der ständigen Monatsentgelte ist näher definiert (Protokollerklärung zu Abs. 3 Satz 1). Die Betriebsparteien haben die Möglichkeit, unständige Entgeltbestandteile einzubeziehen.

Ausschüttungspflicht und Startvolumen in Höhe von 1% sind vor dem Hintergrund verminderter Jahressonderzahlungen, verschobener Stufensteigerungen und entfallender Kinderzuschläge vereinbart worden. Die Steigerung des Volumens auf acht Prozent in den Folgejahren ist zum Teil systembedingt vorgegeben; es speist sich aus auslaufenden Besitzständen in pauschalierter Form und aus Anteilen zukünftiger Tariferhöhungen (vgl. Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 3 TVöD VKA).

In vielen Kommunen wurde das Gesamtvolumen bereits berechnet, so dass eingeschätzt werden kann, wie groß der „Topf“ der Leistungsentgelte ist, der jährlich „zweckentsprechend“ an die Beschäftigten auszuzahlen ist. Dieses Startvolumen ist im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Bereichen gering. An einem Beispiel illustriert: In einer kleineren Kommune mit 180 Beschäftigten beträgt das Volumen rd. 55.000 Euro. Würde jede/r zweite Beschäftigte das maximal erreichbare Leistungsentgelt erhalten, wären dies bei egalitärer Verteilung 610 Euro pro Jahr.

2. Geltung der Dienst-/Betriebsvereinbarung

In einer betrieblichen Vereinbarung ist der sachliche, räumliche und personelle Geltungsbereich der Regelung zu bestimmen.

2.1 Sachlich: Erfolgsprämien gesondert regeln?

Die tariflichen Rahmenregelungen ermöglichen die Honorierung von Leistung und Erfolg. Die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg neben dem Startvolumen von 1% gezahlt werden (vgl. § 18 Abs. 4 TVöD VKA). Diese Option eröffnet den Betriebsparteien die Möglichkeit, wirtschaftlichen Erfolg aus einem gesonderten Topf zu honorieren. In diesem Falle könnte hierzu eine gesonderte Dienst-/Betriebsvereinbarung zu Erfolgsprämien geregelt werden, die den Besonderheiten der Finanzierung und Honorierung dieses Vergütungselements Rechnung trägt.

Denkbar wäre ein Modell der Selbstfinanzierung von Erfolgsprämien, wie es in der Stadt Gütersloh erprobt wurde (vgl. Tondorf 2003). Hier erzielte ein Team eine wirtschaftliche Ersparnis und erhielt 40% des eingesparten Betrages. 25% flossen in einen Ausgleichsfonds, aus dem Leistungsprämien anderer Art finanziert wurden, 35% flossen in den Haushalt der Kommune.

2.2 Räumlich: Flächendeckende oder schrittweise Einführung?
Insbesondere in größeren Verwaltungen und Betrieben stellt sich die Frage, ob eine flächendeckende Einführung der Leistungsentgelte „in einem Zug“ möglich bzw. sinnvoll ist. Angesichts des zeitlichen Aufwandes und der Risiken, die sich bei einer erstmaligen Einführung von Leistungsentgelten ergeben können, könnte - so die Argumentation - eine schrittweise Einführung vorteilhafter sein: der zeitliche Aufwand für die Vorbereitung und die damit verbundenen Kosten könnten auf einen längeren Zeitraum verteilt werden. Außerdem böte sich die Möglichkeit, aus Erfahrungen in Pilotbereichen zu lernen und so eine erfolgreichere Einführung zu sichern.

Jedoch wirft diese Herangehensweise auch ein neues Problem auf: Wie soll mit den Beschäftigten, für die in der ersten Phase noch kein betriebliches System entwickelt wurde, finanziell verfahren werden? Sollen sie leer ausgehen oder sollen sie eine nicht mit einer konkreten Leistung begründbare Zahlung erhalten? § 18 TVöD sieht den Fall einer schrittweisen Einführung nicht vor. Hinsichtlich der Ausschüttung wird lediglich vorgeschrieben, dass das Gesamtvolumen jährlich zweckentsprechend – d.h. leistungsbezogen – auszuschütten ist. Folgende Überlegungen wurden zur Lösung dieser Frage diskutiert:

- Die Zahlung von 12 % des Septembergehaltes an Beschäftigte „ohne betriebliches System“ kommt nicht in Betracht, da sie nur für den Fall des Nichtzustandekommens einer DV/BV bis zum 31.7.2007 vorgesehen ist.

- Eine volle Ausschüttung des Gesamtvolumens an die Beschäftigten in den Pilotbereichen würde diesen Kreis unverhältnismäßig gegenüber Beschäftigten, die für noch kein System entwickelt wurde, begünstigen.

- Beschäftigten „ohne betriebliches System“ könnte eine nicht näher begründete Leistungspauschale in Höhe von 1% ihrer jeweiligen ständigen Monatsentgelte des Vorjahres gezahlt werden. Dies könnte jedoch auf Akzeptanzprobleme der Beschäftigten in den Pilotbereichen stoßen, die unter besonderer Anstrengung ein gleich hohes oder sogar niedrigeres Leistungsentgelt erhalten.

- Eine andere Möglichkeit bestünde darin, den Teil des „Topfes“, der für die Beschäftigten ohne Leistungsentgeltsystem berechnet ist, auf das nächste Jahr zu übertragen. Es könnten dann höhere Leistungsentgelte an diese Beschäftigten ausgeschüttet werden.

- Es wäre auch möglich, den Beschäftigten „ohne betriebliches System“ einen Sockelbetrag oder den Durchschnittsbetrag zu zahlen, den die Beschäftigten in Pilotbereichen erreicht haben, und nur den Rest auf das nächste Jahr zu übertragen.

Welche finanzielle Regelung bei einer schrittweisen Einführung auch immer gewählt werden mag – es wird nicht einfach sein, die Gerechtigkeits-vorstellungen aller Beteiligten befriedigend zu berücksichtigen.

2.3 Personell: Zugänglich für alle Beschäftigten?
Diskussionen zum personellen Geltungsbereich der Dienst-/ Betriebsverein-barung werden insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Diskriminierungs-freiheit geführt. Fragen wirft in diesem Zusammenhang die tarifvertragliche Formulierung auf, wonach Leistungsentgelte „grundsätzlich“ allen Beschäftigten zugänglich sein sollen (vgl. § 18 Abs. 4 Satz 6). Der Begriff „grundsätzlich“ lässt Ausnahmen zu, die im Geltungsbereich der DV/BV zu berücksichtigen wären.

Unstrittig ist in der Regel, dass folgenden Gruppen nicht unter den Geltungsbereich der Regelung fallen:

- Leitende Angestellte im Sinne des § 5 Abs. BetrVG
- Beschäftigte, die ein über das Tabellenentgelt der Entgeltgruppe 15 hinausgehendes regelmäßiges Entgelt erhalten
- Auszubildende, Schülerinnen/Schüler

Wie verhält es sich mit geringfügig Beschäftigten? Eine rechtliche Klärung zeigt, dass im Vierten Sozialgesetzbuch (SGB IV) zwischen zwei Formen der geringfügigen Beschäftigung unterschieden wird:

(1) Eine geringfügige Beschäftigung nach § 8 Abs. 1 *Nr. 2* SGB IV liegt vor, „wenn die Beschäftigung innerhalb eines Kalenderjahres auf längstens 2 Monate oder 50 Arbeitstage nach ihrer Eigenart begrenzt zu sein pflegt oder im Voraus vertraglich begrenzt ist, es sei denn, dass die Beschäftigung berufsmäßig ausgeübt wird und ihr Entgelt 400 € im Monat übersteigt.“

(2) In § 8 Abs. 1 *Nr. 1* SGB IV sind geringfügige Beschäftigungen aufgeführt, deren „Arbeitsentgelt aus dieser Beschäftigung regelmäßig im Monat 400 Euro nicht übersteigt.“ Sie gelten als Teilzeitbeschäftigte nach § 2 Abs. 2 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG): „Teilzeitbeschäftigt ist auch ein Arbeitnehmer, der eine geringfügige Beschäftigung nach § 8 Abs.1 Nr. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch ausübt.“ Teilzeitbeschäftigte unterliegen nach § 4 Abs. 1 TzBfG dem Verbot der Diskriminierung beim Entgelt:

> „Ein teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer darf wegen der Teilzeitarbeit nicht schlechter behandelt werden als ein vergleichbarer Arbeitnehmer, es sei denn, dass sachliche

> Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Einem teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer ist Arbeitsentgelt oder eine andere teilbare geldwerte Leistung mindestens in dem Umfang zu gewährleisten, der dem Anteil seiner Arbeitszeit an der Arbeitszeit eines vergleichbaren vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmers entspricht."

Demzufolge dürfen geringfügig Beschäftigte, die die Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV erfüllen, nicht durch Ausschluss aus dem Leistungsentgeltsystem diskriminiert werden. Die Entgeltgrenze von 400 Euro darf jedoch nicht überschritten werden. Entsprechendes gilt für Teilzeitbeschäftigte und befristet Beschäftigte.

2.4 Analoge Anwendung der Regelung auf Beamt/innen?

Ein zur Zeit noch ungelöstes Problem stellt die Gleichbehandlung von Beamt/innen und Tarifbeschäftigten beim Leistungsentgelt dar. Als besonders unbefriedigend würde es empfunden, wenn Tarifbeschäftigte und Beamt/innen in einer Gruppe arbeiteten und nur die Tarifbeschäftigten ein Leistungsentgelt erhielten, während verbeamtete Beschäftigte von der Zahlung ausgeschlossen wären.

Bislang wird nur in wenigen Kommunen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Beamt/innen nach Leistung zu bezahlen: Nach einer Erhebung des Bundesministeriums des Innern wurden Leistungszulagen lediglich in 63 von 559 Städten eingeführt, 59 Städte vergaben Leistungsprämien, nur 24 Kreise machten von dieser Möglichkeit Gebrauch (BMI 2001, 21). Nicht alle Länder haben Leistungszulagen-/prämien Verordnungen erlassen, einige haben sie zwar erlassen, jedoch zwischenzeitlich wieder ausgesetzt. Dies gilt auch für die Vergabe von Leistungsstufen (vgl. GEW 2003). Doch selbst dort, wo rechtlich die Möglichkeit bestünde, lässt die derzeitige rechtliche Situation keine Gleichbehandlung dieser Beschäftigtengruppen zu: Zunächst sind die Budgets für die Leistungsentgelte für Beamt/innen aus Haushaltsmitteln zu finanzieren. Weitere Unterschiede bestehen hinsichtlich der individuell erreichbaren Höhe und hinsichtlich der Quoten, die den Kreis der anspruchsberechtigten Beamt/innen einschränken. Außerdem sind für Beamt/innen Zielvereinbarungen als Instrument der Leistungsbewertung derzeit noch nicht möglich.

Eine Gleichbehandlung der unterschiedlichen Statusgruppen beim Leistungsentgelt würde voraussichtlich erst mit Inkrafttreten einer entsprechenden gesetzlichen Regelung (Strukturreformgesetz) möglich sein, die die Bezahlung von Leistungsentgelten dem Tarifrecht angleicht. Insoweit können die Betriebsparteien in Dienst- oder Betriebsvereinbarungen nur zum Ausdruck bringen, dass eine Gleichbehandlung von Tarifbeschäftigten und Beamt/innen angestrebt wird. Werden Leistungsentgelte an Beamt/innen gezahlt, müssen diese aus Haushaltsmitteln finanziert werden.

3. Verteilungsgrundsätze

Die tariflichen Rahmenregelungen zu Leistungsentgelten regeln lediglich Fragen der Bildung des Budgets, die Verteilungsgrundsätze sind betrieblich zu regeln.

3.1 Diskriminierungsfreiheit als Grundsatz

Die Tarifvertragsparteien sind übereingekommen, dass die Tarifreform diskriminierungsfrei erfolgen soll[2]. Dies erscheint auf den ersten Blick selbstverständlich, ist jedoch in der Praxis keineswegs immer gewährleistet (vgl. u.a. Krell/Tondorf 2004, Tondorf-Jochmann-Döll 2005). Da auch die betrieblichen Vereinbarungen diesem Grundsatz folgenden müssen, ist klärungsbedürftig, was Diskriminierungsfreiheit konkret bedeutet. Dies ist durch europäische und deutsche Rechtsnormen (hier insbesondere Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz sowie § 612 Abs. 3 Bürgerliches Gesetzbuch) sowie durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) näher geklärt. Zu beachten ist, dass

- bei gleichen Tätigkeiten von Frauen und Männern gleiche Leistungsmaßstäbe angelegt werden (vgl. Artikel 141 Abs. 2 a EG-Vertrag),
- bei unterschiedlichen, jedoch gleichwertigen Tätigkeiten Leistungsmaßstäbe angelegt werden, die objektiv geeignet sind, den Beschäftigten gleich hohe Gesamtvergütungen zu gewährleisten (vgl. EuGH vom 31.5.1995 Rs C-400/93 „Royal Copenhagen“),
- die Leistungsentgeltsysteme transparent sind, so dass die Beschäftigten erkennen können, worauf Unterschiede in der Höhe der Leistungsentgelte beruhen (EuGH vom 17.10.1989 Rs 109/88 „Danfoss“),
- geschlechtsneutrale Leistungsziele bzw. Leistungskriterien gewählt werden müssen, die von Beschäftigte mit Familienpflichten genauso gut zu erfüllen sind wie für Beschäftigte ohne diese Pflichten (vgl. EuGH vom 17.10. 1989 s.o.),
- frauendominierte Beschäftigungsbereiche oder einzelne weibliche Beschäftigte durch Ausschluss vom System mittelbar diskriminiert werden dürfen, es sei denn, diese Vorgehensweise ist durch ein rechtmäßiges Ziel sachlich gerechtfertigt und die Mittel sind zur Erreichung dieses Ziels angemessen und erforderlich (vgl. geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG v. 23.9.2002).

3.2 Verteilungsmodelle in der Diskussion

Bei der Aushandlung der Verteilungsgrundsätze sind die Betriebsparteien aufgefordert, über verschiedene Aspekte der Verteilung des Gesamtvolumens zu entscheiden:

1. Wie hoch soll der Anteil der Beschäftigten sein, der ein Leistungsentgelt erhält? Sollen eher viele ein relativ geringes Leistungsentgelt oder eher wenige ein relativ hohes Leistungsentgelt ausgezahlt bekommen?
   Es geht hierbei nicht um die Festschreibung einer Quote, wie sie in Leistungszulagen-/Leistungsprämien-Verordnungen für Beamt/innen enthalten ist, sondern um eine der DV/BV vorgelagerte strategische Entscheidung, die Auswirkungen auf den anzulegenden Leistungsmaßstab und auf die Höhe des erreichbaren individuellen Leistungsentgeltes hat. Sollen viele einbezogen werden, ist ein Leistungsmaßstab anzulegen, den

[2] Vgl. Niederschrift der Tarifvertragsparteien vom 20.-22.Juni 2004 in Fulda

viele erreichen können. Sollen dagegen wenige ein Leistungsentgelt erhalten, ist der Leistungsmaßstab hoch anzulegen. Da das Budget dann auf die wenigen Beschäftigten verteilt werden würde, die diese hochgesteckten Leistungserwartungen erfüllen, wäre das individuelle Leistungsentgelt für diese Beschäftigten relativ hoch.

Unter Personal- und Betriebsräten und in gewerkschaftlichen Kreisen wird häufig dafür plädiert, eher vielen Beschäftigten (d.h. 50 % und mehr) ein Leistungsentgelt zu zahlen. Unter Personalverantwortlichen sind die Meinungen eher geteilt. Während zum einen die Position vertreten wird, eher einem größeren Teil der Belegschaft Leistungsentgelte zu zahlen - zumindest in der Anfangsphase, um eine hohe Akzeptanz der Leistungsentgelte zu erreichen -, wird zum anderen dafür votiert, dass nur Beschäftigte mit herausragenden Leistungen belohnt werden sollten.

2. Soll das Leistungsentgelt nach dem Grundsatz der Egalität ausgezahlt werden?
   Das egalitäre Verteilungsmodell setzt voraus, dass die Leistungen der Beschäftigten den gleichen Wert haben, unabhängig von ihrer Entgeltgruppe und vom Bereich, in dem sie arbeiten. Bei Erreichen der Höchstleistung erhalten alle – ob Reinigungskraft oder Amtsleiter - ein gleich hohes Leistungsentgelt. In Diskussionen über dieses Verteilungsmodell werden Argumente dafür und dagegen vorgebracht. Aus Sicht der Befürworter erscheint es sozial gerechter als ein nach Entgeltgruppen differenziertes Modell und es macht Leistungsentgelte besonders attraktiv für die große Zahl von Beschäftigten in unteren und mittleren Entgeltgruppen. Das Gegenargument: Eine egalitäre Verteilung hat geringe Anreizwirkung für Beschäftigte in höheren Entgeltgruppen, für sie lohnt sich Leistung nicht. Eine dritte Position führt beide Modelle zusammen: Innerhalb der Entgeltgruppen 1 – 8, 9 – 11, 12 - 15 soll das Leistungsentgelt in gleicher Höhe gezahlt werden.

3. Sollen die Beschäftigten in allen Entgeltgruppen gleichermaßen vom Leistungsentgelt profitieren können? Erfahrungen mit monetären Anreizsystemen im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft zeigen, dass bei freier Verwendung des Budgets Beschäftigte in höheren Entgeltgruppen häufig einen überproportional hohen Anteil aus dem „Topf“ erhalten, während Beschäftigte in unteren Entgeltgruppen nur einen vergleichsweise geringen Anteil – gemessen an ihren Monatsentgelten – bekommen. Nachfolgendes Beispiel zeigt diesen Hierarchieeffekt:

Entgeltgruppen	**Budgetausschöpfung in % im Jahre 2002**	**Budgetausschöpfung in % im Jahre 2003**
1 – 4	37	54
5 – 8	63	85
9 – 10	107	93
11 – 12	140	93
13 – 15	169	95

Abb. 1: Hierarchieeffekte im Vergleich: bei Nichtbindung (2002) und Bindung (2003) der Budgetausschüttung an die Entgeltgruppen

Ursprünglich gab es in diesem Unternehmen keine Vorgabe dahingehend, das für die einzelnen Entgeltgruppen errechnete und zur Verfügung gestellte Budget auch innerhalb dieser Entgeltgruppen zu verteilen. Dies führte dazu, dass in den höheren Entgeltgruppen deutlich höhere Leistungsprämiensummen gezahlt wurden als in den niedrigeren Entgeltgruppen. Während in den Entgeltgruppen 1 – 4 nur 37% des Budgets ausbezahlt wurden, profitierten die Entgeltgruppen 13 - 15 mit einer Budgetausschöpfung von 169%. Das heißt: Mittel, die in den unteren Gruppen eingespart wurden, kamen den oberen Gruppen zu Gute. Daraufhin wurden die Bestimmungen auf Initiative des Betriebsrates dahingehend geändert, dass das für die jeweiligen Entgeltgruppen errechnete Budget zwingend an Angehörige dieser Gruppen ausgezahlt werden muss. Der Hierarchieeffekt konnte dadurch zwar verringert werden, blieb aber immer noch deutlich nachweisbar.

Diskutiert wird daher eine Vergaberegel, die die Ausschüttung des Budgets an die Entgeltgruppen oder zumindest an Entgeltgruppen-Cluster (E 1 – 4, E 5 – 8 usw.) bindet. Es würden dann Budgets für diese Cluster gebildet, die 1 % der ständigen Monatsentgelte dieser Beschäftigtengruppen entsprechen. Eine spätere Datenanalyse der ausgezahlten Leistungsentgelte nach Entgeltgruppen könnte zeigen, wie hoch die Anteile am Gesamtbudget waren, die an die verschiedenen Entgeltgruppen ausgezahlt wurden.

4. Soll die Ausschüttung nach Organisationseinheiten differenziert werden? Da tarifvertraglich keine Verteilungsregeln vorgegeben sind, wäre es auch möglich, das Gesamtbudget nach strategischen Gesichtspunkten auf die Organisationseinheiten (z.B. Fachbereiche/Betriebsteile) zu verteilen. Beschäftigte in diesen strategisch wichtigen Bereichen würden dann bessere Verdienstchancen beim Leistungsentgelt erhalten als ihre Kolleg/innen in anderen Bereichen. Ein solcher „Bereichsbonus“ erscheint unter dem Aspekt der Effizienz möglicherweise attraktiv, unter den Aspekten der Gleichbehandlung und Akzeptanz wird er jedoch eher als nachteilig betrachtet.

3.3 Höhe der individuellen Leistungsentgelte

Da das Gesamtvolumen jährlich zweckentsprechend auszuschütten ist, richtet die Höhe der individuellen Leistungsentgelte nach der Anzahl der Beschäftigten, die eine honorierenswerte Leistung erbringen. Ein konkreter Prämien- oder Zulagenbetrag, der bei Höchstleistung erreichbar ist, kann nicht exakt benannt werden, bevor nicht feststeht, wie viele Beschäftigte welche Leistungsgrade erreicht haben. Es bieten sich hier grundsätzlich zwei Verfahrensmöglichkeiten an:

- Es wird ein Garantiebetrag genannt, der bei Höchstleistung mindestens gezahlt wird. Nach Feststellung der Leistungen aller Beschäftigten wird das noch auszuschüttende Restvolumen ermittelt und entweder
  - auf alle Beschäftigten in Form eines Leistungsbonus oder

- nur auf die Beschäftigten, die eine honorierenswerte Leistung erbracht haben, verteilt. Diese Ausschüttung des Restvolumens kann nach unterschiedlichen Modellen erfolgen: Entweder erhalten die Beschäftigten einen gleich hohen Betrag oder einen Betrag, der nach Entgeltgruppen differenziert ist.

- Es wird auf die Benennung von Garantiebeträgen verzichtet. Die Beschäftigten wissen dann erst nach Ermittlung der Leistungen aller Beschäftigten, wie hoch ihr persönliches Leistungsentgelt ausfällt.

Die erstgenannte Möglichkeit dürfte den Beschäftigten eine klarere Vorstellung davon vermitteln, welche Beträge bei Erreichen der Leistungsziele bzw. der Leistungen mindestens erreichbar sind.

3.4 Relationen zwischen Leistung und Leistungsentgelt

Wie viel Leistungsentgelt ist für welche Leistung zu zahlen? Die Relationen zwischen diesen Größen sind im Rahmen einer DV/BV möglichst eindeutig zu bestimmen, denn dies trägt wesentlich zur Transparenz eines betrieblichen Systems bei. Soweit es sich um messbare, zählbare oder anderweitig objektivierbare Leistungen handelt, ist es den Beschäftigten möglich zu prüfen, ob bei der Vergabe der Leistungsentgelte alles „mit rechten Dingen“ zugegangen ist.

Erforderlich ist im Näheren die Klärung folgender Fragen:

- Wo liegt die **Leistungsuntergrenze**, für die **kein Leistungsentgelt** gezahlt wird?
  Die Leistungsuntergrenze kann bei einer bislang nicht näher bezeichneten „Normalleistung“ gezogen werden. Da diese Leistung nicht objektiv bestimmbar ist, sondern interessenpolitisch entschieden wird, kommt es letztlich darauf an, was übereinstimmend als Normalleistung festgelegt wird. Die Ausgangsleistung (Ist-Leistung) muss nicht identisch mit einer Normalleistung sein, sie kann auch schon als besondere Leistung verstanden werden. Nach dieser Variante wird für diese einvernehmlich definierte „Normalleistung“ das tarifliche Tabellenentgelt gezahlt, während für die darüber liegenden Leistungen ein Leistungsentgelt gezahlt werden würde.

  Die Betriebsparteien können jedoch auch eine unter dem „Normalniveau“ liegende Leistung zum Ausgangspunkt der Leistungsbezahlung machen. Dies kann zweckmäßig sein, um auch das Leistungsniveau derjenigen Beschäftigten anzuheben, die nach herrschendem Verständnis noch nicht das Normalniveau erreicht haben. So könnten beispielsweise die Zielvereinbarungen dieser Beschäftigten an ihrer individuellen Ausgangsleistung ansetzen und auf dieser Basis erreichbare Ziele vereinbaren.

- Wo liegt die **Leistungsobergrenze**, für die das **maximale Leistungsentgelt** gezahlt wird?
  Die Leistungsobergrenze kann mit 100% Ziel- bzw. Leistungserreichung gesetzt werden, es könnte auch eine Übererfüllung (z.B. bis 110%)

berücksichtigt werden (Leistungsuntergrenze dann 0%)[3]. Mit der Leistungsobergrenze wird signalisiert, dass Leistungen, die darüber hinausgehen, nicht mehr honoriert werden. Bei der inhaltlichen Bestimmung der Leistungsobergrenze ist der Grundsatz der Zumutbarkeit zu beachten, d.h. die Zielleistung muss auf Dauer ohne gesundheitliche Störungen erreicht werden können.

- Werden für eine **teilweise Erreichung** von Zielen/Leistungen **Teilbeträge** gezahlt? Falls ja, in welchen Relationen?
  In einer DV/BV wird zunächst der Grundsatz zu klären sein, dass auch eine Teilerreichung von Zielen/Leistungen honoriert werden soll. In welchen Abstufungen kann dies zweckmäßigerweise geschehen? Dies ergibt sich im Wesentlichen aus der Art der Leistungen. Wird z.B. vereinbart, dass die Wartezeit von durchschnittlich 30 Minuten auf 20 Minuten verringert werden soll, dann könnten zwischen der Leistungsunter- und –obergrenze eine bis drei Zwischenstufen vorgesehen werden. Nachfolgendes Beispiel zeigt eine Zwischenstufe:

Leistung	**Leistungsentgelt**
Leistungsobergrenze 20 Minuten	100 % Leistungsentgelt
Teil(ziel)erreichung 25 Minuten	50 % Leistungsentgelt
Leistungsuntergrenze 30 Minuten	Kein Leistungsentgelt

Abb. 2: Stufen-Relationen von Leistung zu Leistungsentgelt

Ggf. ist es aufgrund der Art der Leistung bzw. des Erfolges auch möglich, das Verhältnis von Leistung zu Leistungsentgelt stufenlos 1 : 1 zu regeln. Bei jedem Zielerreichungsgrad wäre dann eine entsprechende Leistungsprämie zu zahlen. Nachfolgend ein Beispiel, das sich auf eine Kostenersparnis von 20.000 Euro p.a. als Teamziel bezieht.

Erfolg	**Erfolgsprämie**
Ersparnis von 20.000 € p.a.	100 % Erfolgsprämie
Teilzielerreichung 2.400 € p.a. = 12 % Teilzielerreichung 11.200 € p.a. = 56 %	12 % Erfolgsprämie 56 % Erfolgsprämie
Keine Ersparnis	Keine Erfolgsprämie

Abb. 3: Proportionale Relation von Leistung und Entgelt (1:1)

Die Relationen von Leistung zu Leistungsentgelt können proportional, degressiv oder progressiv sein. Mitunter werden auch Schwellenwerte gewählt (Beispiel: erst ab 30 % Leistungs(ziel)erreichung wird ein Leistungsentgelt gezahlt.). Dies bedeutet für die Beschäftigten, dass ein Teil ihrer besonderen Leistung nicht honoriert wird.

[3] Die Leistungsuntergrenze kann z.B. auch mit 100 % oder 80 %, die Obergrenze mit 110 % angegeben werden.

Unabhängig von der gewählten Methode der Feststellung und Bewertung der Leistungen (Zielvereinbarung oder systematische Leistungsbewertung) kann ein einheitliches **Punktesystem** angewendet werden. Das bedeutet: Alle Beschäftigten können dieselbe Höchstpunktzahl erreichen. Diese entspricht der maximal erreichbaren individuellen Leistungsentgeltsumme.

Mittels eines Punktesystems können die Relationen von erbrachter Leistung zum Leistungsentgelt abgebildet werden. Diese Relationen sollten für alle Beschäftigten gleich sein. Die jeweiligen Punktwerte entsprechen dann bestimmten Geldwerten. Nachfolgend ein Beispiel:

Leistung	Punkte	Leistungsentgelt
Herausragend	20	100 %
Sehr gut	10	50 %
Gut	5	25 %
genügt den Anforderungen	0	0 %

Abb. 4: Leistungsbewertung mittels eines Punktesystems

Ein einheitliches Punktesystem und einheitliche Relationen für alle Beschäftigten bieten jedoch noch keine Gewähr für einheitliche Leistungsmaßstäbe.

3.5 Leistungsmaßstab

Bei der Vergütung nach Leistung spielt der Leistungsmaßstab eine entscheidende Rolle. Wenn Beschäftigte gleiche (identische) Tätigkeiten ausüben, wird man in der Regel gleiche Leistungs(ziel)kriterien und gleich hohe Leistungsmaße zugrunde legen, es sei denn, die Leistungsbedingungen sind unterschiedlich. So könnte zum Beispiel bei einer Altenpflegerin und einem Altenpfleger ein einheitlicher Leistungsmaßstab angewendet werden, der den Beschäftigten gleich gute Verdienstchancen beim Leistungsentgelt gewährleistet.

Komplizierter wird es, wenn Beschäftigte unterschiedliche Tätigkeiten ausüben – dies ist in kommunalen Verwaltungen und Betrieben der Normalfall. Hier wird man unterschiedliche Leistungskriterien und Leistungsmaße anlegen müssen, die der jeweiligen Aufgabenstellung und den jeweiligen Leistungsstandards entsprechen. So würden zum Beispiel mit einem Techniker andersartige Ziele und entsprechend andere Zielmaße vereinbart werden als mit einer Bibliothekarin. Sollen beide gleich gute Verdienstchancen haben, d.h. ein in Prozentsätzen vom Tabellenentgelt gleich hohes Leistungsentgelt, müsste ein einheitlicher Leistungsmaßstab angewendet werden. Dass dies jedoch leichter gesagt ist als getan, können empirische Daten über die Vergabe von Leistungsentgelten zeigen (vgl. Abb. 1). Vielfach legen Vorgesetzte unterschiedlich strenge Leistungsmaßstäbe an, so dass bei den Beschäftigten der Eindruck entsteht, dass die Höhe des Leistungsentgelts davon abhängig ist, welche/n Vorgesetzte/n man hat.

Wichtig ist es daher, dass die Betriebsparteien sowie die betriebliche Kommission darauf achten, dass ein einheitlicher Leistungsmaßstab angelegt wird. Da sie jedoch weder die Leistungs(ziel)kriterien noch die Leistungsmaße zentral regeln können, ist es besonders wichtig,

- dass Führungskräfte und Beschäftigte auf die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze für die Bestimmung von Leistung achten. Leistungsziele/-kriterien müssen beeinflussbar, in der regulären Arbeitszeit erreichbar, zumutbar und einvernehmlich erreicht sein. Die Rahmenbedingungen sind bei der Bestimmung der Leistungsmaßstäbe systematisch zu berücksichtigen;

- dass PR/BR von ihrem Recht Informationsrecht Gebrauch machen, die vereinbarten oder gesetzten Leistungsmaßstäbe zu überprüfen und bei Abweichungen von den Grundsätzen Veränderungen verlangen;

- dass jährlich Daten zur Ausschüttung der Leistungsentgelte (nach Organisationseinheiten, Hierarchieebenen/Entgeltgruppen, Geschlecht, Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten) ausgewertet werden.

4. Was ist Leistung? Was ist Erfolg?

Die Leistungskriterien/-ziele bilden das „Herzstück“ einer Leistungsentgelt-Regelung. Sie legen fest, für welchen Zweck die Beschäftigten ihr Leistungsvermögen einsetzen, wofür sie also im Einzelnen ein tarifliches Leistungsentgelt erhalten. Die Tarifvertragsparteien haben in § 18 Abs.1 TVöD VKA weder Leistung noch Erfolg näher definiert. Eine Orientierung bietet in diesem Zusammenhang jedoch die Zielbestimmung, dass das Leistungsentgelt dazu beitragen soll, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Im Fokus sind hier die Produkte und Bürger/innen und Kund/innen als Bezieher der Dienstleistungen (Außenperspektive). Diesem Hauptziel müssen sich die Leistungskriterien/-ziele unterordnen. Bei deren Auswahl sollte sich daher von der Frage leiten lassen, wie die spezifischen Dienstleistungen für externe und interne Leistungsbezieher/innen verbessert werden können.

Darüber hinaus sind drei weitere Ziele der Leistungsbezahlung genannt: Stärkung der Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz. Sie sind an die Belegschaft gerichtet und beschreiben die angestrebten Wirkungen, die das betriebliche System entfalten soll (Innenperspektive). Es muss daher mit seinen Detailregelungen auch geeignet sein, diese Ziele zu erreichen.

Im Hinblick auf „Erfolg“ heißt es, „die Erfolgsprämie kann in Abhängigkeit von einem bestimmten wirtschaftlichen Erfolg … gezahlt werden.“ (§ 18 Abs. 4 Satz 3 TVöD VKA). In einer Protokollerklärung wird ergänzend formuliert, dass die wirtschaftlichen Unternehmensziele von der Verwaltungs-/Unternehmens-führung zu Beginn des Wirtschaftsjahres festgelegt werden. Der wirtschaftliche Erfolg wird auf der Gesamtebene der Verwaltung/des Betriebes festgestellt.

Die Leistungskriterien/-ziele sind in engem Zusammenhang mit den Methoden der Feststellung und Bewertung von Leistung zu sehen, denn die Bestimmungen hierzu enthalten Vorgaben, die die Kriterienauswahl einschränken: Zielvereinbarungen sind an *objektivierbare* Leistungsziele gebunden. Verhaltens- oder eigenschaftsbezogene Ziele, die nur subjektiv

einschätzbar sind (z. B. Eigeninitiative oder Teamfähigkeit), sind demnach bei dieser Methode ausgeschlossen. Die systematische Leistungsbewertung soll dagegen *möglichst* messbare oder anderweitig objektivierbare Leistungskriterien enthalten (§ 18 Abs. 5 Satz 2 und 3 TVöD VKA).

Was bedeutet „objektivierbar"? Objektivierbar ist nicht auf messbar einzuschränken. Objektivierbar können Leistungsziele oder –kriterien sein, die

- zählbar (Mengen)
- messbar (Zeiten oder andere Maße)
- durch Belege oder Fakten nachweisbar
- durch Befragen von Leistungsbezieher/innen belegbar (Zufriedenheitsquoten)
- durch Auswertung von Lob und berechtigten Beschwerden überprüfbar sind.

Durch diese Definitionen eröffnet sich ein breites Spektrum von Zielen/Kriterien für die verschiedensten Bereiche des öffentlichen Dienstes. Selbst bei Tätigkeiten, die auf Qualität ausgerichtet sind und die aufgrund von Schwankungen und nicht vorhersehbaren Ereignissen schlecht planbar sind, bleibt die Möglichkeit, Qualitätsstandards zu vereinbaren.

4.1 Mögliche Leistungsziele/-Kriterien

Leistungsziele/-kriterien können sich auf folgende Dimensionen beziehen:

- die Quantität des Arbeitsproduktes
- Zeiten der Erstellung von Arbeitsprodukten oder Teilprodukten, Termine
- die Qualität des Arbeitsproduktes (Standards)
- Projektarbeit (inhaltliche und zeitliche Ziele)
- Arbeitsprozesse und damit verbundene inhaltliche und zeitliche
- Abstimmungsbedarfe, Weitergabe von Informationen, Produkten
- Kundenfreundlichkeit
- ..

Erfolgskriterien können sich beziehen auf

- finanzielle Aufwendungen für Leistungen
- Auslastung (technische Geräte, Einrichtungen, Dienstwagen …)
- Einsparungen an Material-, Energiekosten,
- Mehreinnahmen aufgrund anderer Arbeitsorganisation, Übernahme von Aufgaben
- Deckungsgrade
- …

Zu den verschiedenen Leistungsdimensionen gilt es, Indikatoren und Kennzahlen oder andere objektivierbare Parameter zu finden, die ein Bewertungsergebnis überprüfbar machen, z.B. Nachweis durch schriftliche Arbeitsprodukte oder Aktivitäten. Nachfolgend einige Beispiele für Indikatoren.

Kundenfreundlichkeit

- Wartezeiten: Verringerung von durchschnittlich 30 auf 20 Minuten

- Zeiten der Erreichbarkeit am Telefon oder vor Ort: von … bis .. Uhr
- Zeiten bis zur Bestätigung des Eingangs eines Antrags: 10 Tage
- Nachfragen zur Verständlichkeit von Schreiben / Informationen: Anzahl von zu beantwortenden Nachfragen

Qualität
- Fehlerquoten: Anzahl notwendige Berichtigungen, Beschwerden
- Einhalten vorab definierter Qualitätsstandards / Benennung konkreter inhaltlicher oder formaler Anforderungen: Nachweis durch Belege (Schreiben, Vorlagen, Gutachten …)

4.2 Wie lassen sich Leistungskriterien/-ziele finden?

Erfahrungsgemäß sind Ziele in den meisten Bereichen nicht leicht zu finden, daher muss der Prozess der Zielfindung unterstützt werden, z.B. durch geeignete organisatorische Maßnahmen wie Zielfindungsworkshops, Gruppen- und Einzelberatungen. Neben diesen organisatorischen Maßnahmen bedarf es einer geeigneten Herangehensweise, die die Zielfindung erleichtert. Zwei inhaltliche Wege der Zielfindung sind grundsätzlich möglich:

Weg 1:
Die Ziele/Kriterien werden von einem Leitbild bzw. von strategischen Zielen abgeleitet.

Die Leitfrage lautet:
Welchen Beitrag können die Beschäftigtengruppen/Einzelne zur Erreichung der strategischen Ziele leisten?

Wo solche Leitbilder oder strategische Ziele unterentwickelt oder für die alltägliche Arbeit nicht von Bedeutung sind, könnten Vorgesetzte und Beschäftigte die Ziele/Kriterien nach folgenden fünf Schritten entwickeln:

Weg 2:
1. Ermittlung der Anforderungen von Bürger/innen/Kund/innen: Wie stellen sich die internen und externen Leistungsbezieher/innen eine optimale Leistung vor? (z. B. Bürger/innen mit spezifischen Anliegen, Bauherren, Gewerbetreibende, Investoren, Touristen …)
   Die Beschäftigten (Vorgesetzte und Mitarbeiter/innen) nehmen also die Position der Leistungsbezieher/innen ein und formulieren, welche Anforderungen diese an die Leistungen stellen. Die Anforderungen sind zu gewichten (Beispiele: freundliche Mitarbeiter/innen, verständliche Formulare, umfassende Beratung, schnelle Auftragsbearbeitung, kurze Wartezeiten, kurze Wege …)

2. Ermittlung der Anforderungen der Beschäftigten und Abgleich mit „externen“ Anforderungen: Decken sich die Anforderungen der Leistungsbezieher/innen mit den Zielen/Leistungsvorstellungen der Beschäftigten? Wie gewichten die Beschäftigten die Anforderungen? Wo liegen Unterschiede? Wo besteht Handlungsbedarf? Ziel dieses Schrittes ist es, einen Konsens zwischen externen und internen Leistungsansprüchen zu finden.

3. Ermittlung der betrieblichen Voraussetzungen, die zur Erreichung der Leistungsziele erforderlich sind: Welche technischen, sachlichen, personellen und räumlichen Voraussetzungen müssen gegeben sein, um die Leistungsanforderungen zu erfüllen?

   Ein Beispiel für das Ziel „Verbesserung der Beratung“:
   ausreichende personelle Besetzung, flexiblerer Arbeitseinsatz, bessere Qualifikationsstruktur, besseres Informationsmaterial.

   Ein Beispiel für das Ziel „schnellere Bearbeitung“:
   Flachere Hierarchien, mehr dezentrale Verantwortung, modernere Technik

4. Erörterung weiterer Maßnahmen, die zur Steigerung der Motivation, der Eigenverantwortung und der Führungskompetenz beitragen:
   Welche immateriellen Anreize könnten zusätzlich vereinbart werden?
   Beispiel: Aktuelle Stellenbeschreibungen, regelmäßiges Feedback, Verbesserung des Arbeitsklimas durch …

5. Ermittlung eines zumutbaren Leistungsniveaus und geeigneter Methoden zur Feststellung der erreichten Leistungen:
   Welches Leistungsniveau erscheint realistisch und zumutbar? Wie kann die erreichte Leistung bewertet und methodisch ermittelt werden? (Messen, Zählen, Befragen….) Sind Zielvereinbarungen sinnvoll oder ist eine systematische Leistungsbewertung anzuwenden?

5. Wie soll Leistung festgestellt und bewertet werden?

Die tariflichen Rahmenregelungen lassen zwei Methoden der Leistungsbewertung zu: die Zielvereinbarung und die systematische Leistungsbewertung (§ 18 Abs. 5 TVöD VKA).

> „Die Feststellung oder Bewertung von Leistungen geschieht durch das Vergleichen von Zielerreichungen mit den in der Zielvereinbarung angestrebten Zielen oder über eine systematische Leistungsbewertung.“

5.1 Zielvereinbarung

Aufgrund ihrer innovativen Potentiale stellt die Zielvereinbarung ein viel versprechendes Instrument der Steuerung von Verwaltung und Betrieben dar (Tondorf/Bahnmüller/Klages 2004). Dies gilt auch für die leistungsorientierte Vergütung. Gegenüber anderen Methoden – wie etwa die klassische Beurteilung oder die systematische Leistungsbewertung - bieten Zielvereinbarungen eine Reihe von Vorteilen:

- sie fördern eine stärkere Ausrichtung der Arbeit auf die Zukunft durch Festlegung von Zielen und Überprüfung der Zielerreichung statt rückwärtsgewandter Betrachtung des Erreichten,

- sie lenken die Aufmerksamkeit stärker auf die Ergebnisse der Arbeit (output) anstelle einer überwiegend input-bezogenen Betrachtung,

- sie erfordern eine gemeinsame Verständigung auf Ziele und damit eine stärkere Kooperation und Kommunikation,

- sie schaffen mehr Transparenz innerhalb der Verwaltung/der Betriebe, höhere Verbindlichkeit und gegenseitige Verlässlichkeit gegenüber weniger verbindlichen Leitlinien und Appellen,

- sie stehen für einen Führungsstil, der auf Kooperation, Beteiligung und Selbstversantwortung setzt. Die Beschäftigten werden stärker an Entscheidungen zu Zielen der Organisation und deren Umsetzung beteiligt,

- sie ermöglichen den Beschäftigten eine klarere Orientierung und Prioritätensetzung bei der Arbeit. Jede/r weiß, was von ihr/ihm erwartet wird.

5.1.1 Grundsätze

Die Zielvereinbarung nach § 18 TVöD ist eine *freiwillige Abrede* zwischen der Führungskraft und einzelnen Beschäftigten oder Beschäftigtengruppen über objektivierbare Leistungsziele und die Bedingungen ihrer Erfüllung. Auf das Prinzip der Freiwilligkeit haben sich die Tarifvertragsparteien aus Gründen der Motivation der Beschäftigten verständigt (vgl. Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 Satz 2). Wie kann der Begriff der Freiwilligkeit näher ausgelegt werden? Vielfach wird dies so interpretiert, dass zwar allen Beschäftigten der Abschluss einer Zielvereinbarung zu ermöglichen ist, jedoch besteht kein Zwang, diese selbstverpflichtende Methode zu wählen. Kann zwischen der direkten Führungskraft und dem Beschäftigten/der Gruppe/dem Team kein Einvernehmen über den Inhalt einer Zielvereinbarung erreicht werden, kommt keine Zielvereinbarung zustande. Es besteht kein Einigungszwang.

Ist keine Zielvereinbarung möglich, darf dies nicht bedeuten, dass für die Beschäftigten kein Leistungsentgelt gezahlt wird. Vielmehr ist in diesen Fällen eine systematische Leistungsbewertung anzuwenden.

Zielvereinbarungen lassen sich erfahrungsgemäß nur dort realisieren, wo die Führungskräfte von den Potentialen dieses Instrumentes und der Überlegenheit gegenüber anderen Methoden überzeugt sind.

In Diskussionen zur betrieblichen Umsetzung der Leistungsentgelte werden mitunter Zweifel an einer flächendeckenden Anwendbarkeit von Zielvereinbarungen geäußert. Es wird z.B. argumentiert, dass sich in bestimmten Bereichen keine sinnvollen Ziele finden ließen oder dass es bei vielen Dienstleistungen auf Qualität oder Kundenfreundlichkeit ankomme, welche sich schlecht messen ließen. In zahlreichen Fällen beruht die Skepsis jedoch auch auf dem vermuteten Arbeitsaufwand, der mit der Selbsteinschätzung realisierbarer Ziele verbunden ist sowie auf der stärkeren Selbstverpflichtung, die mit Zielvereinbarungen verbunden ist.
Nach allen empirischen Erfahrungen mit Zielvereinbarungen trifft es zu, dass die Einführung dieses Instrumentes zeitaufwändig ist. Die Anforderungen an alle Beteiligten sind besonders hoch, wenn Zielvereinbarungen sofort an das

Entgelt gekoppelt werden. Insoweit ist zu überlegen, ob in jenen Bereichen zunächst mit einer systematischen Leistungsbewertung begonnen wird, in denen es sich auch nach intensiver Unterstützung des Zielfindungspozesses als schwierig erweist, Ziele zu vereinbaren.

Höhere Akzeptanz erhalten Zielvereinbarungen, wenn in der DV/BV folgende Bedingungen ihrer Anwendung geklärt bzw. die tariflichen Vorgaben noch einmal bestätigt sind:

- Ziele sind einvernehmlich zu vereinbaren. Zieldiktate sind nicht zulässig. Es besteht kein Einigungszwang.
- Teamziele haben Vorrang vor Einzelzielen.
- Leistungsminderungen werden angemessen berücksichtigt.
- Das Nichterreichen von Zielen löst für sich genommen keine arbeitsrechtlichen Maßnahmen aus.
- Die vereinbarten Ziele sind durch das Arbeitshandeln der Beschäftigten beeinflussbar. Sie sind zumutbar, überprüfbar und in der regulären Arbeitszeit erreichbar.
- Wo schon ein hohes Leistungsniveau erreicht ist, kann auch das Halten von Zielen eine Zielvereinbarung begründen.
- Die Ziele sind von der Zahl her begrenzt (max. 3).
- Die Rahmenbedingungen werden bei der Zielvereinbarung systematisch berücksichtigt. Sie müssen zur Zielerreichung förderlich sein.
- Ändern sich die Rahmenbedingungen wesentlich, können die Ziele neu bestimmt werden.
- Zielvereinbarungen werden schriftlich nach einem durch die Betriebsparteien entwickelten Musterbogen getroffen. Die Inhalte von Zielvereinbarungs- und Zielerreichungsbögen sind einheitlich gestaltet.

5.1.2 Zielvereinbarungsgespräche, Zwischengespräche, Zielerreichungsgespräche

In einer DV/BV sind eine Reihe weiterer Aspekte von Zielvereinbarungen zu regeln. Zunächst geht es um klare *Zuständigkeiten*: Wer schließt mit wem Zielvereinbarungen ab? Im Regelfall sollte dies der/die direkte Vorgesetzte sein.

Eine weitere Frage bezieht sich auf die *Organisation des Zielfindungs- und Vereinbarungsprozesses*. Werden die Ziele auf den einzelnen Ebenen von strategischen Zielen abgeleitet, wird vielfach ein Gegenstromverfahren angewendet. Das heißt: wichtige politisch-strategische Ziele der Gesamtverwaltung/des Gesamtbetriebes bilden den Ausgangspunkt der Zieldiskussionen. Sie werden auf den nachgeordneten Ebenen konkretisiert, einvernehmlich vereinbart und zurückgemeldet.

In einer DV/BV sind auch die *Zielvereinbarungszeiträume* zu klären. In der Regel werden Zielvereinbarungen für die Dauer eines Jahres abgeschlossen. Abweichungen davon sind möglich, wenn die Art der Leistungserbringung dies nahe legt.

Besondere Beachtung sollte den *Zielvereinbarungsgesprächen, Zwischengesprächen und Zielerreichungsgesprächen* zukommen. Das Führen dieser

Gespräche setzt voraus, dass Führungskräfte und Beschäftigte gründlich informiert und qualifiziert werden. Aufgaben und Verantwortlichkeiten für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung müssen geklärt sein. Zu denken ist hierbei insbesondere an folgende Punkte, die z.T. auch in einem Gesprächsleitfaden konkretisiert werden können:

- Verantwortlichkeiten für notwendige Daten und Informationen
- Inhalt und Ablauf der Gespräche
- Sicherung der Verhandlungsspielräume für beiden Beteiligten
- Hinzuziehung von PR/BR zum Gespräch
- Regelungsinhalte der schriftlichen Vereinbarung
- Unterstützung der Zielerreichung während des Zielvereinbarungs-Zeitraums seitens der Führungskraft, ggf. Zielkorrekturen bei wesentlichen Veränderungen der Rahmenbedingungen
- bei Nichterreichung/Teilerreichung der Ziele: Analyse der Ursachen und Besprechen des weiteren Vorgehens
- Dokumentation der erreichten Ziele und ggf. der optimierenden Maßnahmen.

Werden in einer Organisation bereits Mitarbeitergespräche geführt, wird häufig aus Zeitgründen erwogen, Zielvereinbarungsgespräch und Mitarbeitergespräch zusammenzulegen. Der unterschiedliche Charakter der Gespräche spricht dafür, die Gespräche sachlich (nicht unbedingt zeitlich) zu entkoppeln. Beim Mitarbeitergespräch handelt es sich um einen vertraulichen Dialog, der stets mit einzelnen Beschäftigten geführt wird und u.a. Zielabsprachen über persönliches Verhalten oder Zusammenarbeit enthalten kann, die nicht weitergegeben werden.

Einer DV/BV sollten die Instrumente der Zielvereinbarung und Leistungsbewertung (Musterbögen) als verbindliche Anlage angefügt sein, um eine einheitliche Handhabung zu gewährleisten.

5.2 Systematische Leistungsbewertung

Systematische Leistungsbewertung heißt zunächst einmal nur: Bewerten mit System. Eine freie Leistungsbewertung ohne Kriterien oder Bewertungsstufen ist damit ausgeschlossen. Zur weiteren Klärung ist die Niederschriftserklärung zu § 18 Abs. 5 Satz 3 heranzuziehen. Hier heißt es: „Die systematische Leistungsbewertung entspricht nicht der Regelbeurteilung.“ Es ist daher nicht möglich, die Regelbeurteilung als Instrument der Leistungsfeststellung und –bewertung von Leistungen zwecks Zahlung von Leistungsentgelten zu nutzen.

Nach § 18 Abs. 5 wird die systematische Leistungsbewertung in zwei Instrumente unterteilt. Sie geschieht durch

- „die auf einem betrieblich vereinbarten System beruhende Feststellung der erbrachten Leistung nach möglichst messbaren oder anderweitig objektivierbaren Kriterien …
- oder durch aufgabenbezogene Bewertung.“

Da die systematische Leistungsbewertung tariflich nicht näher definiert ist, können die Betriebsparteien auch dieses Instrument näher ausgestalten. Diskutiert werden verschiedene Varianten der systematischen Leistungsbewertung: die klassische merkmalorientierte Beurteilung, Leistungsmessung auf Basis von Kennzahlen sowie die aufgabenbezogene Bewertung.

5.2.1 Klassische merkmalorientierte Beurteilung?

Bei merkmalorientierten Verfahren werden verschiedene Leistungskriterien (wie Arbeitsmenge, Arbeitsgüte, Zusammenarbeit …) nach einer Skala eingestuft. Zum Teil dienen sie ausschließlich der Beurteilung von Leistung, zum Teil bilden sie die Basis für die Vergabe von leistungsorientierten Vergütungen.

Gegenüber freien Verfahren haben merkmalorientierte Einstufungsverfahren zwar den Vorteil, dass sie Leistungsmerkmale benennen. Allerdings sind die in der Praxis verbreiteten Kriterienkataloge nicht immer verbindlich und/oder abschließend geregelt, so dass durch die freie Auswahl der Kriterien Einfallstore für Ungleichbehandlungen geöffnet werden.

Darüber hinaus müssen selbst verbindlich geregelte Merkmale keineswegs diskriminierungsfrei sein. Es werden mitunter sowohl Kriterien verwendet, die Gefahr laufen, Beschäftigte mit Familienpflichten zu benachteiligen (z.B. zeitliche Flexibilität) als auch solche, die für Geschlechterstereotype anfällig sind (z.B. Durchsetzungsvermögen). Merkmalorientierte Einstufungsverfahren sind oftmals nicht geschlechtsneutral (Fried/Wetzel/Baitsch 2000). In der Literatur finden sich zahlreiche Beispiele, die Beurteilungsfehler und –verzerrungen zu Lasten von Beschäftigten in unteren Entgeltgruppen und Teilzeitbeschäftigten anhand von Daten belegen (Schreyögg 2004, Krell/Tondorf 2004, Tondorf/Jochmann-Döll 2005).

Ein unter dem Aspekt der Entgeltgerechtigkeit wesentlicher Mangel solcher Verfahren liegt außerdem darin, dass verfahrensbedingt kein allgemeingültiger Leistungsmaßstab regelbar ist. Insofern ist es möglich, dass ein Vorgesetzter bei zwei Beschäftigten seines Bereichs unterschiedlich hohe Maßstäbe anlegen kann. Auf ein Unternehmen als Ganzes bezogen führen merkmalorientierte Beurteilungen zu uneinheitlichen Beurteilungsmaßstäben, so dass Beschäftigte je nach individuellem Maßstab ihres/ihrer Vorgesetzten eine mehr oder minder hohe Leistungsprämie oder –zulage erhalten können.

Merkmalorientierte Beurteilungsverfahren enthalten also eine Vielzahl von verfahrensbedingten Defiziten, die Benachteiligungen aus verschiedenen Gründen (Geschlecht, Alter, Herkunft, Behinderung, Wertvorstellungen …) möglich machen. Sie sind in der nachfolgenden Abbildung 5 aufgelistet.

Aus den in der Abbildung genannten Gründen bieten merkmalorientierte Beurteilungen keine günstigen Voraussetzungen für gerechte Leistungsentgelte. Daher sollte - wo immer es politisch durchsetzbar ist - auf merkmalorientierte Beurteilungen zugunsten von Verfahren mit einem höheren Grad an Objektivität und Transparenz verzichtet werden.

Verfahrensbedingte Schwächen von merkmalorientierten Beurteilungen	Probleme der Gleichbehandlung
➔ Sie beruhen auf Beobachtungen. Sie sind damit abhängig von der Beobachtungsintensität und ...	Vollzeitbeschäftigte sind meist häufiger beobachtbar als Teilzeitbeschäftigte, die zeitlich geringer präsent sind. Unterstützungs- und Assistenz-leistungen fallen weniger auf als Leistungen von Vorgesetzten bzw. Beschäftigten in Front-Bereichen.
➔ ... der individuellen Wahrnehmung der beurteilenden Person.	Personenbezogene Merkmale wie Alter, Geschlecht, Behinderung oder Nationalität können bei der Wahrnehmung von Personen nicht ausgeblendet werden. Wahrnehmungen erfolgen selektiv und werden so gesteuert, dass vorhandene Einschätzungen und Stereotype bestätigt werden.
➔ Sie sind abhängig von Werten, sozialen Normen, (Vor-)Urteilen und Sympathien der beurteilenden Person.	Werden Verhaltensweisen oder Eigenschaften einer Person beurteilt, können Stereotype wirksam werden und zu Beurteilungsverzerrungen führen.
➔ Sie sind abhängig von der Sensibilität und der Qualifikation der beurteilenden Person.	Beurteilungsergebnisse sind abhängig von der subjektiven Fähigkeit der beurteilenden Person, Vorurteile zu reflektieren und abzubauen.
➔ Sie enthalten keinen allgemein gültigen, sondern immer einen subjektiven Leistungsmaßstab.	Leistungen von Personen in höheren Positionen können wichtiger eingeschätzt werden als in mittleren und unteren (meist überwiegend Frauen).
➔ Sie betonen das hierarchische Verhältnis zwischen Vorgesetzten und MitarbeiterInnen ...	... und damit auch die bestehende Hierarchie..

Abb. 5:
Verfahrensbedingte Schwächen von merkmalorientierten Beurteilungsverfahren

5.2.2 Leistungsmessung auf Basis von Kennzahlen

Wo keine Zielvereinbarungen realisierbar sind, kann möglicherweise das Leistungsergebnis durch Vergleich von erbrachter Leistung zur Ausgangsleistung festgestellt werden. Erbrachte Leistung und Ausgangsleistung können in Form von arbeitsergebnisbezogenen Kennzahlen vereinbart und ermittelt werden. Die Kennzahlen können sich z.B. auf Leistungsqualität, Mengen, Zeiten oder Nutzungsgrade beziehen.

Diese Methode könnte für insbesondere für gewerbliche Bereiche interessant sein, in denen Leistungen messbar, zählbar oder anderweitig objektivierbar sind.

Fiktives Beispiel: Gartenbauamt

Die Leistung einer Gruppe von Beschäftigten wird anhand der Indikatoren

- Produktivität (Menge von einzusetzenden Pflanzen in einer bestimmten Zeit)
- Qualität (Ausfälle: Anzahl vertrockneter Pflanzen)

gemessen.

Die Indikatoren könnten wie folgt gewichtet: Produktivität (80%), Qualität (20%). Die Betriebsparteien vereinbaren bei jedem Indikator eine Prämienuntergrenze, eine Prämienausgangsleistung sowie eine Prämienobergrenze.

Beispiel Produktivität:

	Produktivitäts-Kennzahl (Menge in einer bestimmten Zeit)	Punktzahl/Prämie
Prämienobergrenze	1200	Höchstpunktzahl = Höchstprämie
Prämienausgangsleistung:	1000	X Punkte – Prämie …%
Prämienuntergrenze	800	0 Punkte – keine Prämie

In Dienstvereinbarungen/Betriebsvereinbarungen werden bei der Bestimmung der Kennzahlen üblicherweise Ausfallzeiten geregelt, die bei der Berechnung der Prämie zu berücksichtigen sind. Hierbei handelt es sich z.B. um

- Zeit für Gruppengespräche (x Stunden pro Woche)
- Tätigkeiten von Gruppensprecher/innen
- Einarbeitungszeiten bei neuen oder für neue Gruppenmitglieder(n)
- Zeiten für Datenerfassungen, Transport, Säuberung, Reparaturen…
- Verfahrensregeln bei Unterbesetzung
- Weitere Ausfallzeiten aus verschiedenen Anlässen: Integration von Schwerbehinderten/einsatzeingeschränkten, Zeiten für BR/PR-Arbeit.

Zur methodischen Ermittlung der Kennzahlen (Untergrenze, Ausgangsleistung, Obergrenze) können folgende Methoden angewendet werden:

- Zählen und Messen (Urdaten oder Stichproben),
- Befragen der Leistungsbezieher/innen (Bürger/innen, Kund/innen …..)
- Auswertung von Lob und berechtigten Beschwerden
- Nachweis durch Belege und Fakten.

5.2.3 Aufgabenbezogene Bewertung

Die aufgabenbezogene Bewertung ist in § 18 Absatz 5 Satz 3 TVöD VKA ausdrücklich benannt. Sie ist ebenfalls eine ausschließlich rückschauende Betrachtung der Leistung und kann dort angewendet werden, wo Zielvereinbarungen auf Grund von Planungsunsicherheiten schwierig erscheinen. Wie kann diese Methode ausgestaltet werden? Nachfolgend ein Vorschlag mit folgenden Systemelementen:

- Aufgabenbeschreibung: Ausgangsbasis für die systematische Leistungsbewertung ist eine aktuelle Aufgabenbeschreibung von Einzelnen oder Gruppen. Es können demnach nicht nur Aufgaben einzelner Beschäftigter, sondern auch Aufgaben von Gruppen bewertet werden.

- Vereinbarung der zu bewertenden Aufgaben: Auf Basis der Aufgabenbeschreibungen vereinbaren Vorgesetzte und einzelne Beschäftigte bzw. Gruppen schriftlich die Aufgaben, die im kommenden Zeitraum bewertet werden. Sollen mehrere Aufgaben bewertet werden, sind sie einvernehmlich zu gewichten. Die Anzahl der zu bewertenden Aufgaben ist auf zwei bis drei zu begrenzen.

- Festlegung von Bewertungsstufen: Bei der Bewertung der Aufgabenerledigung ist eine begrenzte Zahl von Bewertungsstufen vorzusehen. Nachfolgend ein Beispiel für drei Stufen:

    1. herausragende Aufgabenerledigung
    2. sehr gute Aufgabenerledigung
    3. gute Aufgabenerledigung (entspricht den Anforderungen)

- Vereinbarung des Leistungsmaßstabs: Führungskraft und Beschäftigte vereinbaren einvernehmlich, was eine herausragende, sehr gute und gute Aufgabenerledigung bei der ausgewählten Aufgabe bedeutet. Bei diesem Vorgang werden also – ähnlich wie bei der Zielvereinbarung – die Leistungserwartungen gemeinsam geklärt und dokumentiert.
- Klärung der Rahmenbedingungen: Es werden die Rahmenbedingungen (personell, technisch, sachlich usw.) besprochen und dokumentiert. Bei wesentlichen Änderungen der Rahmenbedingungen sind die Aufgaben und/oder die Bewertungsmaßstäbe zu ändern.
- Nachvollziehbarkeit der Bewertungsentscheidung: Die Bewertungsergebnisse müssen durch Belege, Fakten oder nachvollziehbare Daten begründet werden. Es ist eine einvernehmliche Bewertung zu erreichen.

Die hier vorgeschlagene Methode hat viele Gemeinsamkeiten mit der Zielvereinbarung. Sie ist ebenfalls beteiligungsorientiert, sie schafft Verbindlichkeit durch schriftliche Vereinbarung und beinhaltet transparente Leistungsmaßstäbe. In zeitlicher Hinsicht dürfte sie ähnlich aufwändig sein.

Fiktives Beispiel: Aufgabe „Pflege einer Internetseite“

Ein Beschäftigter in einer öffentlichen Verwaltung ist für die Pflege der Internetseite zuständig. Innerhalb der Verwaltung wurde ein Katalog mit Qualitätsstandards entwickelt, der die Funktionalität und Aktualität des Internet-

auftritts gewährleisten soll. (Sollten bislang noch keine konkreten Vorstellungen hinsichtlich der Qualität entwickelt worden sein, böte die Einführung von Leistungsentgelten eine gute Gelegenheit, Qualitätsstandards zu entwickeln.)

Vorgesetzter und Beschäftigter verständigen sich darauf, welche Punkte aus dem Katalog (s. nachfolgende Liste) eine herausragende, eine sehr gute und eine Standard-Leistung darstellen. Es gilt zu berücksichtigten, dass eine herausragende und sehr gute Pflege der Internetseite realistisch und erreichbar sein muss. Die personellen, technischen und organisatorischen Bedingungen sind dabei zu berücksichtigen. Ggf. ist es erforderlich, dass der Beschäftigte vorab an einer Fortbildung teilnimmt, die ihn befähigt, die vereinbarten Standards leichter zu erreichen. (s. Muster einer Vereinbarung)

Katalog „Qualitätsstandards von Internetseiten“ (Ausschnitt)

1. Einfaches Finden der Inhalte / richtiges Einstellen der Texte
2. Aktualität von Seiten und Materialien, d.h. frühzeitiges Einstellen (x Tage) und rechtzeitiges Herausnehmen von Texten (y Tage)
3. Vollständigkeit der Materialien
4. Verständlichkeit der Texte
5. Funktionieren des Download der Dateien
6. Funktionieren aller Links
7. Aktueller Stand der Links
8. Öffnung aller Dateien möglich
9. Angebot von PDF-Dateien (soweit möglich), nicht Word/Excel
10. Fotos:
11. …

Vereinbarung zur
aufgabenbezogene Leistungsbewertung

Zwischen ……...
(Vorgesetzte/r)
und ……
(Beschäftigte/r oder Gruppe)
wird Folgendes vereinbart:

Aufgaben:
Bewertet wird die Erledigung der Aufgabe/n

Pflege der Internetseite

im Zeitraum: 1.1.2007 – 31.12.2007

Leistungsstandards:
Für die Bewertung werden einvernehmlich folgende Maßstäbe vereinbart:

Herausragend	Folgende Web-Standards sind erfüllt (lt. Qualitätskatalog): Punkte …….	14 – 20 Punkte

Sehr gut	Folgende Standards sind erfüllt: …….	6 – 13 Punkte
Standard	Folgende Standards sind erfüllt: …	0 – 5 Punkte

Rahmenbedingungen:
Die Bewertung gilt unter folgenden Bedingungen:

- Personelle Besetzung:
  1 Vollzeitstelle (Aufgabenprofil lt. Stellenbeschreibung), Fehlzeiten bis 4 Wochen
- Technische Ausstattung:
  PC …, Scanner …, …
- Sonstige Rahmenbedingungen:
  Rechtzeitiger Erhalt von notwendigen Informationen von …..

Maßnahmen der Personal-/Organisationsentwicklung:
Vor Inkrafttreten dieser Vereinbarung werden folgende Maßnahmen umgesetzt:
Besuch der Fortbildung ….

Leistungsentgelt:
Für eine herausragende Leistung wird eine maximale Leistungsprämie/-zulage gezahlt. Bei sehr guter Leistung wird eine Teilprämie/-zulage gezahlt.

Datum

…… ……
(Vorgesetzte/r) (Beschäftigte/r)

Die Methode der aufgabenbezogenen Bewertung ist für viele Bereiche des öffentlichen Dienstes anwendbar. Besonders gut eignet sie sich dort, wo bereits (Qualitäts-)Standards existieren und Evaluierungen durchgeführt werden, z.B. bei Schulungsmaßnahmen oder Veranstaltungen. Wo dies nicht der Fall ist, müssten solche (Qualitäts-)Standards noch definiert werden. Die in Kapitel 4.2 aufgeführten Leitfragen, die aus der Perspektive der Bezieher/innen der Leistungen formuliert sind, können auch bei der Definition von Leistungsstandards hilfreich sein.

Die Methode der aufgabenbezogenen Bewertung setzt die Bereitschaft der Beteiligten voraus, Leistung zu bewerten und gemeinsam zu klären, welche Aufgabe für die Bewertung geeignet ist und welches Verständnis von „guter Aufgabenerledigung“ hierbei zu Grunde zu legen ist. Möglicherweise streben Führungskräfte Lösungen an, die geringeren Gesprächsaufwand mit Mitarbeiter/innen erfordern. Kommunikation und Beteiligung der Mitarbeiter/innen werden mitunter wird als lästige Pflicht betrachtet, nicht als substantielles Element der Personalführung.

Letztlich dürfte es jedoch für alle Beteiligten vorteilhaft sein, eine aufgabenbezogene Leistungsbewertung nach den beschriebenen Grundsätzen durchzuführen. Sie könnte dann dazu beitragen,

- im Rahmen der Tätigkeit Prioritäten zu setzen (Auf welche Aufgabe kommt es in diesem Zeitraum besonders an?),
- Aufgabenstellungen und Leistungserwartungen frühzeitig zu klären (Was ist konkret zu tun und wie soll es getan werden?) Frühzeitig heißt: vor Beginn des Bewertungszeitraums, nicht erst beim Zwischenfeedback oder gar im Bewertungsgespräch. Je eindeutiger diese Maßstäbe formuliert sind, desto geringer werden später die Missverständnisse und Beschwerden sein,
- die Beschäftigten an leistungspolitischen Diskussionen zu beteiligen und ihr Know-how einzubeziehen (Was ist fachlich mit welchen Ressourcen möglich?),
- die Voraussetzungen für die Leistungserbringung zu prüfen und zu optimieren, z.B. durch Qualifizierung, Veränderung der Arbeitsorganisation, technische oder sachliche Unterstützung (Welche Rahmenbedingungen sind förderlich?).

6. Betriebliche Kommission

Tariflich ist geregelt, dass die betriebliche Kommission durch Arbeitgeber und BR/PR paritätisch besetzt wird. Nach § 18 Abs. 7 hat sie folgende Aufgaben:

- Entwicklung und ständiges Controlling des betrieblichen Systems Erarbeitung von Empfehlungen an die Betriebsparteien von notwendigen Korrekturen des Systems bzw. von Systembestandteilen

- Beratung von schriftlich begründeten Beschwerden, die sich auf Mängel des Systems bzw. seiner Anwendung beziehen.

Bei schriftlich eingereichten Beschwerden hat die Kommission einen Vorschlag an den Arbeitgeber zu erarbeiten, ob und in welchem Umfang der Beschwerde im Einzelfall abgeholfen werden kann. Weiterhin könnte hierzu geregelt werden, dass die Person, die sich beschwert, von der Kommission eine Antwort auf ihre Beschwerde erhält.

Es ist tariflich festgelegt, dass der Arbeitgeber auf Vorschlag der Kommission entscheidet. Folgt der Arbeitgeber dem Vorschlag der Kommission nicht, hat er seine Gründe gegenüber der/dem beschwerdeführenden Beschäftigten schriftlich darzulegen. In einer DV/BV kann ergänzend geregelt werden, dass der Arbeitgeber den Mitgliedern der Kommission rechtzeitig die zur Entscheidungsfindung erforderlichen Unterlagen der Kommission übergibt.

7. Dokumentation und Überprüfung der Vergabe der Leistungsentgelte

Die tarifliche Rahmenregelung sieht in Absatz 6 vor, dass die Dokumentation und der Umgang mit Auswertungen über Leistungsbewertungen betrieblich zu regeln ist. Das bedeutet: Die Zielvereinbarungen sowie die Zielerreichungs-bögen sind an zentraler Stelle zu sammeln, die zentralen Inhalte sind zu dokumentieren. Dies gilt auch für die Leistungsbewertungsbögen.

Zu den Leistungsdaten gehören auch zugrunde gelegte Ausgangsdaten zur Ist-Situation. Sie sind frühzeitig den Beschäftigten zur Überprüfung und ggf. zur Gegendarstellung zur Verfügung zu stellen.
Dies gilt auch für Leistungsfeststellungen, die im Rahmen der systematischen Leistungsbewertung getroffen werden.

Von allen Unterlagen erhalten die jeweils betroffenen Beschäftigten eine Kopie für ihre Unterlagen.

Der BR/PR hat ein Recht zur Einsicht in die Dokumentationen, um stichprobenartig den ordnungsgemäßen Ablauf der Leistungsbewertungen auch außerhalb der regelmäßigen Sitzung der betrieblichen Kommission prüfen zu können.

Die näheren Regelungen zur elektronischen Erfassung, Speicherung, Verarbeitung, Auswertung und Löschung von Leistungsdaten kann in einer gesonderten Vereinbarung geregelt werden.

8. Rechte der Beschäftigten

Neben dem grundrechtlichen Anspruch auf Entgeltgleichheit für Männer und Frauen (vgl. Kapitel 3.1) sollten in DV/BV zu Leistungsentgelten Rechte geregelt werden, die sich auf die Information über das betriebliche System, auf die Beteiligung bei der Findung und Vereinbarung von Leistungszielen/-kriterien sowie auf Beschwerde- und Widerspruchsrechte beziehen. Dies bedeutet im Einzelnen:

- Die Beschäftigten werden durch geeignete Maßnahmen mit dem betrieblichen System und dem Inhalt der DV/BV vertraut gemacht.
  Für die Beschäftigten könnte ein Leitfaden erstellt werden, dem alle Informationen zu der BV/DV und der darin dargestellten Methoden und Instrumenten zu entnehmen sind. Darüber hinaus könnten in den Organisationseinheiten Informationsveranstaltungen durchgeführt werden, die den Beschäftigten Gelegenheit geben, Nachfragen zu stellen und Einschätzungen abzugeben.

- Beschäftigte haben nach den rahmentariflichen Regelungen das Recht, sich bei der betrieblichen Kommission schriftlich bei Mängeln des Systems bzw. seiner betrieblichen Anwendung zu beschweren.
  Mängel des Systems können z.B. sein:
  Uneinheitliche Leistungsmaßstäbe bei gleichen und gleichwertigen Tätigkeiten, intransparente Bewertungsentscheidungen, fehlerhafte Instrumente zur Leistungsfeststellung (z.B. Kundenbefragungen, Beschwerdesysteme)
  Mängel bei der betrieblichen Anwendung können z.B. sein:
  fehlerhafte Feststellung eines Zielerreichungsgrades durch die Führungskraft, falsche Bewertung im Rahmen einer systematischen Leistungsbewertung, falsche Berechnung einer Leistungsprämie.

9. Einführung als Prozess

Die Einführung des Leistungsentgeltsystems sollte als Prozess organisiert werden. Dies ermöglicht den Betriebsparteien, Verfahren und Instrumente zu erproben, aus der Anwendung zu lernen und falls notwendig Änderungen am betrieblichen System und an seiner Anwendung vorzunehmen.

Zu einem erfolgreichen Einführungsprozess gehören Maßnahmen zur **Qualifizierung** der Führungskräfte und der betrieblichen Interessenvertretung. Sie sind mit Blick auf die Anwendung und Durchführung der DV/BV gründlich (z.B. in eintägigen Schulungen) zu qualifizieren. Ergänzend dürften für viele Führungskräfte Gesprächtrainings erforderlich sein, um die vorgesehenen Zielvereinbarungsgespräche und Leistungsfeststellungsgespräche motivierend, verantwortungsvoll und partnerschaftlich durchführen zu können.

Zu einem solchen Prozess gehört auch die **Evaluierung der Umsetzung**. Nicht nur die monetären Effekte, sondern auch weitere Aspekte und Wirkungen des Leistungsentgeltsystems sollten jährlich einer Analyse unterzogen werden. Falls notwendig sind aus den Ergebnissen der Evaluation Anpassungen der Regelungsinhalte von BV/DV abzuleiten.

Im Rahmen der Evaluierung sollten folgende Punkte geprüft werden:

- Akzeptanz des Systems bei Führungskräften und Beschäftigten
- Finanzielle Wirkungen
- Wirkungen auf Bürger/innen/Kund/innen
- Wirkungen auf Maßnahmen der Personalentwicklung
- Veränderungen der Führungskompetenzen
- Wirkungen auf die Reform der Verwaltung
- Hinweise zur Optimierung des Systems

Es besteht für Personal- und Betriebsräte die Möglichkeit, in Einführungs-prozess eine/n externe/n Sachverständige/n hinzuzuziehen. Die Rechte und Pflichten des PR/BR bleiben unberührt.

Die durch vorgenannte Maßnahmen entstehenden Kosten sind nicht aus dem Leistungsentgeltbudget zu finanzieren. Dies trifft auch für weitere Kosten zu, die im Rahmen der Einführung und Anwendung des betrieblichen Systems anfallen (Beraterkosten, Sachmittel usw. ..).

Die Tarifvertragsparteien haben vereinbart, dass sie in der Entgeltrunde 2008 die Umsetzung des § 18 TVöD analysieren und ggf. notwendige Folgerungen (z.B. Schiedsstellen) ziehen wollen. In diesem Rahmen werden auch Höchstfristen für eine teilweise Nichtauszahlung des Gesamtvolumens festgelegt. Ferner wird eine Verzinsung des etwaigen ab dem Jahre 2008 nicht ausgezahlten Gesamtvolumens geklärt (vgl. Protokollerklärung zu Abs. 4). Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die BV/DV in den ersten 2 Jahren zu erproben.

Literatur

Bundesminister des Innern (Hrsg.)(2001): Erfahrungsbericht zur Dienstrechtsreform, Berlin, download unter: www.bmi.bund.de

Fried, Andrea; Wetzel, Ralf; Baitsch, Christof (2000): Wenn zwei das gleiche tun ... Diskriminierungsfreie Personalbeurteilung, hg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Man und Frau, Zürich

GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) 2003: Zusammenstellung der Länderverordnungen zu Leistungsentgelten, download unter www.gew.de/wissen/frame_index.html

Jochmann-Döll, Andrea; Tondorf, Karin (2004): Monetäre Leistungsanreize im öffentlichen Sektor, edition Nr. 119 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf

KGSt 2006: Präsentation zum Seminar „Umsetzung des TVöD – Leistungsentgelte“, Köln v. 14.3.2006

Krell, Gertraude, Tondorf, Karin (2004): Leistungsabhängige Entgeltdifferenzierung: Leistungslohn, Leistungszulagen, Leistungsbewertung auf dem gleichstellungspolitischen Prüfstand, in: Krell, G. (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik, Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen, 4. Aufl. Wiesbaden, S. 333-350

Köllner, Angela (2006): EU-Review: Vergütung im öffentlichen Dienst. Studie der Ramboll Management GmbH im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Hamburg

Schreyögg, Friedel (2004): Praxisbeispiel Stadt München: Beurteilungs-verfahren sind nicht geschlechtsneutral, in: Krell, Gertraude (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik, 4. Aufl., Wiesbaden, S. 197 – 204

Tondorf, Karin (1995): Leistungszulagen als Reforminstrument. Neue Lohnpolitik zwischen Sparzwang und Modernisierung, Berlin

Tondorf, Karin (1997): Leistung und Entgelt im öffentlichen Dienst, Rechtliche Grundlagen und Handlungsmöglichkeiten, Köln

Tondorf, Karin (2003): Einführung leistungsbezogener Vergütung auf Basis von Zielvereinbarungen. Ein Praxisbeispiel, Arbeitspapier Nr. 64 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf

Tondorf, Karin / Jochmann-Döll, Andrea (2005): (Geschlechter-)Gerechte Leistungsvergütung? Vom (Durch-)bruch des Leistungspinzips in der Entlohnung , Hamburg